

LA EJECUCION
DE LA
LEY DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO 35.077.3(46)

Por ANTONIO CARRO MARTINEZ

Es preocupación principal de este trabajo resaltar la necesidad de garantizar la recta ejecución de la nueva Ley de Procedimiento administrativo. A estos efectos, sintetiza los nuevos criterios de actuación administrativa y señala las autoridades y órganos más directamente responsables de la ejecución de dicha Ley.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

EFFECTIVIDAD DE LAS LEYES

Toda ley suele ser considerada como un conjunto de mandatos ordenadores de la conducta humana. Ahora bien: sustrayéndonos al plano estrictamente formalista y situándonos en el plano real del hombre medio, no hay otra alternativa que reconocer que todos los mandatos de la ley se hallan impresos en un papel, pero no siempre se hallan impresos en la voluntad ni en la mentalidad de los hombres que "deben" ajustarse a dichos mandatos legales.

Por ello una ley puede quedar reducida a papel mojado si no logra una adhesión de voluntades lo suficientemente amplia para que sea aceptada y cumplida por la sociedad para la que se ha promulgado. Así planteada la cuestión, es posible que desde el punto de vista de la técnica jurídica haya que reconocer superada la fase de legalismo racionalista que desde hace más de un siglo impera en España. *Importa más la adhesión de voluntades a una idea normativa que el hecho de que esta idea se halle exclusivamente impresa en el "Boletín Oficial del Estado"*.

Por ello es preciso velar muy especialmente por la efectividad de las leyes, sobre todo durante los primeros tiempos de su vigencia, a fin de obtener una adhesión generalizada de voluntades a la idea normativa que toda ley encierra. Es la vieja idea del "common law" y de las "conventions" anglosajones, que hallan su valor jurídico exclusivamente en la adhesión que la sociedad les presta, relegando a un lugar accesorio la formalidad jurídica.

LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Toda ley precisa de algo más que un asentimiento formulario para su efectividad. Precisa en este caso reclutar la adhesión generalizada de grandes sectores del mundo administrativo.

Puede argüirse que la publicación de la ley en el *B. O. del Estado* es de por sí un reclamo suficiente para la adhesión de todos los españoles.

Legalmente, lo es todo según el artículo 1.º del Código civil en relación con el 132 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Realmente es bastante, pero no lo es todo. El *B. O. del Estado* ha suscitado posiblemente la curiosidad de uno o dos millares de lectores. Cualquiera de dichas cifras está lejos de cubrir el 1 % del total de funcionarios del Estado. Además, una lectura simple de un texto tan complejo no suele ser suficiente más que para una exclusiva adhesión pasiva.

No nos engañemos. La nueva Ley de Procedimiento administrativo corre el riesgo de quedar incumplida en muchos de sus preceptos, o de ser cumplida defectuosamente y con corruptelas, si no aparece un clima de cooperación entusiasta en la élite responsable de todos los sectores administrativos.

ALGUNAS SUGERENCIAS

Para ello no basta recomendar la lectura detenida de la ley (aunque esto servirá de mucho). Es preciso que un grupo de adherentes activos, de militantes entusiastas, impregnen el ambiente administrativo de cuantas peculiaridades contiene la nueva ley.

Los medios de difusión deberán ser las revistas especializadas, la prensa periódica...; pero mientras los hombres sigamos teniendo piernas para movernos y lengua para charlar, no hay medio de difusión que produzca una impresión más permanente que las relaciones personales directas.

Estas relaciones directas podrán ejercerse dentro del ámbito personal de cada adherente activo. Pero los resultados serán desiguales e incompletos si dichos diálogos no se encajan con un mínimo de organización.

Para ello puede utilizarse el propio artículo 36 de la Ley de Procedimiento administrativo, por cuanto los diálogos en cadena que a lo largo y a lo ancho de toda línea de la jerarquía administrativa se prevén en el mismo, pueden y deben centrarse, para comenzar, en la programación de la efectividad de la Ley de Procedimiento administrativo.

Además, y a fin de lograr una buena coordinación en los criterios de aplicación, podrían celebrarse diálogos dirigidos entre los niveles paralelos de las diversas unidades administrativas.

Por ejemplo: Reuniones periódicas entre los jefes de Registro de entrada de documentos, a fin de aplicar armónicamente en toda la Administración el artículo 65 de la Ley. Reuniones entre los jefes de las Secciones de Re-

cursos para ajustar la interpretación de los artículos 113 y siguientes de la Ley, etc.

Por último, sería conveniente estimular la confección de manuales de carácter práctico sobre el procedimiento administrativo.

II. CRITERIOS DE ACTUACION

La Ley cita los tres siguientes: economía, celeridad y eficacia (art. 29). Nosotros añadiremos un criterio más que está inspirando a toda ley, aunque no se cite expresamente. Este cuarto criterio puede simbolizarse en la expresión "Relaciones humanas".

Veámoslo por separado:

ECONOMÍA

La actuación administrativa resulta económica si es *uniforme, simple y productiva*.

La *uniformidad* se obtiene a través de la unidad en el ámbito de aplicación de esta Ley para toda la Administración del Estado, entidades locales y organismos autónomos (art. 1.º). A estos efectos quedan derogados todos los Reglamentos de procedimiento administrativo ahora vigentes, salvo aquellos cuya vigencia declare el Gobierno subsistente antes del 19 del próximo mes de octubre, por referirse a procedimientos especiales por razón de la materia (disposición final 1.º).

La *simplificación* se alcanza fundamentalmente a través de la racionalización administrativa—normalización, mecanización y automatización—(arts. 30 y 31). Fórmulas concretas de racionalización son: el procedimiento formulario o de cajetín (art. 38), la acumulación de expedientes (arts. 39 y 73) y la acumulación de actos administrativos (art. 42).

La *productividad* se persigue mediante el estudio económico del coste de funcionamiento de los servicios y de su rendimiento (art. 3.º, 2), mediante la supresión de los órganos antieconómicos por duplicación (disposición final 6.º), y a través de la tabla de vigencias que debe acompañar a toda disposición administrativa (art. 129, 3), que servirá de módulo de comparación para la productividad y para el perfecto conocimiento de la legislación vigente.

CELERIDAD

La actuación administrativa resulta rápida si existe *agilidad, brevedad* y si *no hay un excesivo apego al formalismo*.

El *antiformalismo* de la Ley se denota en la abolición del principio de la escritura como inexcusable para la actuación administrativa, por cuanto se admite la oralidad (art. 41) e incluso medios de comunicación mecánicos y electrónicos (art. 30, 2). Además, los defectos formales no son causa necesaria de nulidad (art. 48, 2), puesto que pueden convalidarse muy generosamente (arts. 53 y 79, 3, 4) o subsanarse (art. 54).

La *brevedad* se alcanza acortando el clásico plazo máximo de duración de un expediente, de un año a seis meses (art. 61, 1), y para que este plazo no resulte utópico se establece toda una cadena de responsabilidades (artículos 61, 2; 76 y 86, 3). También se provoca la brevedad mediante la necesaria consignación del plazo límite en que debe cumplimentarse todo trámite (art. 75, 3).

La *agilidad* se logra a través del Registro único para todas las dependencias radicadas en un mismo inmueble (art. 65). Similar finalidad persiguen las facilidades que se dan para la recepción de documentos en los Gobiernos civiles, Delegaciones provinciales y Oficinas de Correos (art. 66). Por último, favorece a la agilidad en el procedimiento la eliminación de traslados y reproducciones a través de órganos intermedios (arts. 75, 2, y 78) y la descentralización provocada por la presunción de competencia en favor de los órganos no centrales (arts. 5.º y 6.º).

EFICACIA

La actuación administrativa resulta eficaz si obra *ejecutivamente, con publicidad* y con *congruencia*.

La *ejecutividad* o acción de oficio es un principio clásico de nuestro régimen administrativo que es recogido con singular precisión por esta Ley (artículos 44, 101, 102 y 116). Asimismo, no se admiten incidentes ni interdictos dilatorios de la ejecutividad (arts. 55 y 103).

La *publicidad* en la actuación administrativa viene reconocida en el más generoso sentido. Se da publicidad en los actos administrativos (art. 46), en las resoluciones (arts. 79 y 120, 2) y en las disposiciones (art. 132). Se admite la pública información sobre los fines, competencia y funcionamiento

de los distintos órganos y servicios (art. 33). Y, en fin, se reconoce la publicidad del expediente a favor de parte interesada (art. 62), con ocasión del preceptivo trámite de audiencia (art. 91) y, en ciertos casos, para poder oír al público en general (art. 87) o a ciertos grupos de intereses y sindicatos (art. 130, 4).

La *congruencia* debe existir entre los medios y los fines. No puede pensarse en eficacia si la finalidad que persigue la actuación administrativa no es actuada por el personal más idóneo y mejor preparado. Aquí la Ley, adelantándose al futuro Estatuto de funcionarios, suscita el candente tema de la clasificación del personal administrativo, adhiriéndose al principio de que todo funcionario debe ocupar el puesto más adecuado a su función (artículo 35 y disposición final 7.^o).

RELACIONES HUMANAS

Toda la Ley está impregnada de un sentido humano. La Administración utiliza el formalismo jurídico no para encastillarse en él, sino para mejor "servir" a sus ciudadanos, que son hombres que obran como tales, con ignorancia en la mayor parte de los casos de las normas de procedimiento administrativo. A esta realidad responde la Ley a través de los siguientes cauces:

- *sirviendo a los ciudadanos;*
- *procurando molestarles lo menos posible;*
- *admitiendo la colaboración que éstos le quieran prestar voluntariamente, y*
- *rigiendo todos sus actos, no sólo por el Derecho, sino también por la Justicia.*

La Ley crea un *espíritu de servicio* al imponer a la Administración la carga de resolver todas las instancias que se le dirijan por las personas directamente interesadas o declarar, en su caso, los motivos de no hacerlo (art. 70, 2). Para el caso de que contra todo lo regulado guarde silencio la Administración, la Ley interpreta dicho silencio en sentido negativo (artículo 94), o excepcionalmente también en sentido positivo (art. 95). Es la primera vez que así se hace con carácter genérico en España. Por último, los administrados pueden quejarse de las faltas en la actuación administrativa (art. 77) y reclamar contra las tardanzas, desatenciones u otras anomalías que observen en la Administración (art. 35).

La Ley procura ser *lo menos onerosa posible* para los ciudadanos. Entre los numerosos preceptos en que se traduce este espíritu pueden citarse:

aquel que dispone que los horarios de despacho al público serán cómodos a fin de no causar pérdidas de tiempo a los interesados (art. 37); aquel otro que exime de la obligación de comparecencia ante la Administración mientras no lo disponga una ley o un reglamento (art. 28), y, en fin, aquellos en los que declara subsanables buena parte de los defectos de procedimiento en que incurran los interesados (arts. 54 y 71).

La Ley suscita la *cooperación voluntaria* de los ciudadanos en sus tareas mediante la creación en todas las esferas administrativas de Oficinas de Iniciativas o Sugerencias encargadas de recibir, estudiar y comentar las ideas del público que sean conducentes a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos (art. 34).

Por último, la Ley establece por primera vez en España la obligatoriedad de que la Administración actúe no sólo con arreglo a Derecho, sino sometida a criterios de Justicia. En efecto, la Ley dispone que los actos administrativos se ajustarán no sólo al ordenamiento jurídico, sino también a los fines perseguidos por los propios actos (art. 40, 2). Por esta vía se introduce la posibilidad de la anulación de actos administrativos por *desviación o abuso de poder* (arts. 48, 1 y 115, 1).

III. LOS RESPONSABLES DE LA EJECUCION DE LA LEY

La mayor parte de los preceptos de la Ley deben ser actuados por cuantos intervienen en la actividad administrativa.

Hay, no obstante, algunas gestiones que la Ley encomienda nominativamente a ciertos órganos. Y precisamente no resultará obvio recordar ahora, antes que entre en vigor la Ley el próximo día 1.º de noviembre, esas responsabilidades establecidas en la misma.

El mayor cúmulo de responsabilidades recae sobre la Presidencia del Gobierno. Pero también a las Secretarías Generales Técnicas, Gobiernos Civiles y otras dependencias incumben ciertas misiones que no deben ser olvidadas.

Examinémoslas por separado.

EL GOBIERNO

El Gobierno debe, según la Ley:

— Recabar la competencia exclusiva para la creación, modificación y

supresión de los órganos de la Administración del Estado superiores a Secciones y Negociados (art. 2.º, 1), encomendándosele en especial la supresión de la duplicación de funciones que pueda existir entre diversos órganos (disposición final 6.º).

- Señalar antes del 19 del próximo mes de octubre cuáles son los procedimientos especiales que por razón de su materia no se entienden derogados por la presente Ley (disposición final 1.º, núm. 3).
- Ajustar a la Ley, y dentro de la especialidad de la materia, las normas de procedimiento contenidas en la legislación de Régimen local.
- Adaptar a esta Ley las normas de procedimiento de los organismos autónomos, según propuesta que éstos deben elevar al Gobierno antes del 17 de julio de 1959 (disposición final 4.º).
- Promover cada tres años las reformas que convenga introducir en esta Ley a la vista de los actos y resultados que dicte la experiencia (disposición final 5.º).

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

1.º La Presidencia del Gobierno debe crear un Servicio de Asesoramiento e Inspección.

Según la Ley de Régimen jurídico, en relación con el artículo 130 de esta Ley, es preceptiva la *aprobación por la Presidencia del Gobierno* de cuantos proyectos de disposición se refieran a materias de procedimiento administrativo y también de personal y estructura orgánica. Pues bien, si la competencia se extiende al *nacimiento* de las normas de procedimiento, es lógico que también alcance a la pureza en la ejecución de las normas así nacidas, a fin de evitar corruptelas que las desnaturalice.

De acuerdo con esta interpretación, se hallan algunos preceptos de la Ley que expresamente aluden al control de diversos aspectos del procedimiento, y muy concretamente debe destacarse el párrafo 3.º del artículo 34 en cuanto dispone que la Presidencia del Gobierno establecerá un Servicio de Asesoramiento e Inspección “para velar por la observación de las normas de procedimiento y conocer de las quejas”.

2.º La Presidencia del Gobierno debe dictar cuantas disposiciones complementarias sean precisas para el cumplimiento de esta Ley.

En efecto, así se desprende de la disposición final 2.ª. Para asegurar su efectividad, se insiste en la necesidad de crear el Servicio de Asesoramiento e Inspección que vigile de cerca el cumplimiento de la Ley, y de cuyos estudios y experiencias surjan las propuestas de disposiciones complementarias que la detallada ejecución de toda ley exige.

Existen, además, cuatro tipos de disposiciones que la Presidencia del Gobierno debe adoptar por exigencia expresa de la Ley. Son:

- Dictar las disposiciones de normalización y racionalización administrativas que afecten a diversos Ministerios (art. 31).
- Discernir las dudas de competencia que puedan surgir en la iniciación y resolución de los expedientes de autorización o concesión en que deban intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales, y que en lo sucesivo deben tramitarse en pieza única (arts. 39, 2 y 4).
- Dictar, a propuesta de los Ministerios de Ejército, Marina y Aire, los preceptos de adaptación de la presente Ley al peculiar carácter y estructura de la actividad administrativa de dichos Ministerios (disposición final 2.ª).
- Redactar conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, y en el plazo de un año, el nuevo proyecto de Reglamento de las reclamaciones económico-administrativas en sustitución del texto actualmente vigente de 29 de julio de 1924 (disposición final 3.ª).

En cuanto a la normalización y racionalización es posible que la Presidencia del Gobierno deba actuar con sumo tino. Por ello deberá dictar el mínimo de normas, pero sí impartir el mayor número de consejos posibles. A estos efectos, la Sección de Organización y Métodos de la Secretaría General Técnica de la Presidencia puede servir de laboratorio permanente de experiencias y consejos en ambas materias de normalización y racionalización administrativas.

A fin de mantener la unidad de expediente y resolución que con tanto énfasis se mantiene en el artículo 39, se autoriza a la Presidencia del Gobierno para dictar las normas necesarias de aplicación (párrafo 4.º), pero con carácter previo será preciso que por la Presidencia se realice un estudio minucioso de los casos que ofrece la realidad, a fin de dictar las normas-tipo que la experiencia aconseje en cada caso.

Por cuanto hace referencia a la adaptación a la nueva Ley de la actuación administrativa de los Departamentos militares y de las reclamaciones económico-administrativas, la Presidencia deberá crear las Comisiones mixtas necesarias a fin de diligenciar estos cometidos con la mayor prontitud.

3.º *La Presidencia del Gobierno debe, según la ley, controlar las siguientes actuaciones:*

- Las reiteradas o excesivas peticiones de datos o estadísticas de que sea objeto un Centro u organismo público a fin de proveer lo pertinente (art. 32, 3).
- Las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y

otras anomalías administrativas y que no sean atendidas por las Oficinas de Reclamaciones que deben existir en todos los Ministerios, organismos autónomos y grandes unidades administrativas (artículo 34, 2).

- El horario de despacho al público en las oficinas de la Administración civil del Estado en la capital del reino, coordinándolo con el horario laboral en determinados casos y procurando que sea lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los interesados (art. 37, 3).
- La queja que el artículo 77 de la Ley regula contra los defectos de tramitación, y en especial los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto (artículo 77, 4).
- El trámite del recurso de súplica o alzada ante el Consejo de Ministros (art. 122, 3).

LOS SECRETARIOS GENERALES TÉCNICOS

Los *Secretarios generales técnicos* o, en su defecto, los *Subsecretarios*, deben, según la Ley:

- Actuar dentro de los Departamentos respectivos los criterios de normalización y racionalización del trabajo administrativo (art. 31).
- Revisar periódicamente los cuestionarios e impresos a fin de simplificarlos al máximo (art. 32, 2).
- Informar al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento del respectivo Departamento a través de las Oficinas de Información y de la edición de publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, señalización de edificios y cualquier otro método adecuado (art. 33).
- Organizar dentro de cada Departamento una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones a fin de recibir, estudiar y comentar las sugerencias de los funcionarios y del público conducentes a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos y atender las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento del mismo (art. 34).
- Informar todos los proyectos de disposición de carácter general relativos a su Departamento antes de ser sometidos al órgano competente para promulgarlos.

- Efectuar cada tres años una reclasificación de los puestos de trabajo de su Departamento, distinguiendo lo puramente burocrático de los técnicos o facultativos a fin de dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 35 de la Ley (disposición final 7.*).

LOS GOBERNADORES CIVILES

Los *Gobernadores civiles* deben, según la Ley:

- Crear dentro del Gobierno Civil una Oficina de Información al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de todas las dependencias civiles de la Administración central en la provincia, facilitando esta tarea a través de publicaciones ilustrativas y otras tareas similares (art. 33, 2).
- Velar para que el horario de despacho en todas las oficinas públicas de la provincia sea uniforme y lo suficientemente amplio para que resulte útil y cómodo a los interesados (art. 37, 3).
- Recibir y cursar toda instancia o escrito relacionado con el procedimiento administrativo dirigido a cualquier órgano de la Administración civil del Estado que radique en la propia o distinta provincia. En esta tarea pueden ser auxiliados principalmente por las Oficinas de Correos y accidentalmente por las Delegaciones provinciales en relación con la documentación dirigida a otros órganos del mismo Departamento (art. 66).